

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.498 van 11 mei 2023
in de zaak A. 235.097/VII-41.249**

In zake : Christiane FREMAUT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Opsommer
 kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
 Gentstraat 152
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Dewaele
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Groeningestraat 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 november 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het afdelingshoofd van de Mestbank van 27 mei 2021 waarbij het bezwaar van verzoekster tegen de nitraatresiduevaluatie van 2020 ongegrond wordt verklaard en wordt beslist dat de opgelegde maatregelen die het gevolg zijn van een te hoog nitraatresidu behouden blijven.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

 Auditeur Benny De Sutter heeft op 8 augustus 2022 een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 maart 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Opsommer, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Luna Ghekiere, die *loco* advocaat Pieter Dewaele verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. Verzoekster is landbouwster van beroep met een landbouwexploitatie gelegen aan de Waterstraat 42 te 8980 Zonnebeke.

4. In het kader van de nitraatresiducampagne 2020 neemt de Bodemkundige Dienst van België, in opdracht van de Mestbank, op 22 oktober 2020 een controlestaal van het nitraatresidu op een daartoe geselecteerd perceel van de landbouwexploitatie van verzoekster, gelegen in gebiedstype 3 met bodemtype “Niet-zand” (hierna: ‘het perceel’).

Er wordt op het perceel een nitraatresidu vastgesteld van 199 kg N/ha. Dit houdt een overschrijding in van de tweede (hoogste) drempelwaarde van 150 kg N/ha die overeenkomstig artikel 15, § 1, van het decreet van 22 december

2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet) van toepassing is op het perceel.

5. Op 11 november 2020 neemt Agrolab op vraag van verzoekster een tegenstaal. In dit tegenstaal wordt een nitraatresidu vastgesteld van 136 kg N/ha. Dit resultaat ligt beneden de tweede (hoogste) drempelwaarde, maar boven de eerste (laagste) drempelwaarde van 75 kg N/ha die overeenkomstig artikel 15, § 1, van het Mestdecreet van toepassing is op het perceel.

6. De resultaten van de staalnames worden op 25 januari 2021 gepubliceerd op het Mestbankloket. In de perceelsevaluatie wordt het (laagste) nitraatresidu van 136 kg N/ha weerhouden.

Tegelijk worden op het Mestbankloket de maatregelen gepubliceerd die het gevolg zijn van de overschrijding van de eerste drempelwaarde, met name:

- een bedrijfsevaluatie van het nitraatresidu;
- een verbod op derogatie op het perceel met overschrijding.

7. Met een schrijven van 13 maart 2021 dient verzoekster een bezwaarschrift in:

“Geachte,

Bij deze wens ik opnieuw bezwaar in te dienen op de evaluatie van het nitraatresidu:

Al jaren wordt te weinig bemest op mijn velden en toch geven de staalnames overschrijding van de drempelwaarde.

Waar in voorbije jaren geen tegenstaal genomen kon worden, is het dit keer wél gelukt. Het resultaat is er eentje met enkel maar ongelooft: het ene staal spreekt het andere grondig tegen:

	<i>BDB</i>	<i>Agrolab</i>	<i>min</i>	<i>max</i>	<i>max/min</i>
<i>0-30</i>	<i>8</i>	<i>30</i>	<i>8</i>	<i>30</i>	<i>3,75</i>
<i>30-60</i>	<i>177</i>	<i>56</i>	<i>56</i>	<i>177</i>	<i>3,16</i>
<i>60-90</i>	<i>14</i>	<i>50</i>	<i>14</i>	<i>50</i>	<i>3,57</i>
<i>0-90</i>	<i>199</i>	<i>136</i>	<i>78</i>	<i>257</i>	<i>3,29</i>

Tussen de eerste staalname BDB en de tweede Agrolab is per laag het ene resultaat minstens MAAL 3 of GEDEELD door 3!!! Wie kan dit uitleggen? Waar is de statistische betrouwbaarheid?

Een logica van gemiddeldes nemen op dergelijke gespreide metingen (2 metingen) geeft nonsens.

Baseert een beleid zich daarop? Hoe moet op zo'n waarden gerekend worden om te bemesten?

Als we de minima over elke laag nemen, dan zitten we nog boven een drempelwaarde van 75. De maïs lijkt N in de grond ingebracht te hebben!? Dit werd uitvoerig met Davy Vandervelpen van de BDB besproken, en opnieuw nagerekend, rekening houdende met eventueel maïsstro en vanggewas (gras). Hij heeft geen enkele uitleg.

Er werd ook gespeculeerd op: de droogte in het groeiseizoen hebben we niet in de hand, er werd ferm minder bemest (zie aangifte) door ferme overschatting van de vrijgave van N door het verterende ingewerkte materiaal in mindering te brengen voor bemesting (nitrificatie tengevolge al of niet bewerken land, temperatuur, neerslag,... en % werkzaamheid).

Alle uw opgelegde maatregelen maken het onmogelijk nog ernstig te kunnen boeren; gigantische onderbemesting en toch gigantische meetwaarden, onvoorspelbaarheid weer en opname nutriënten, focusbedrijf door ligging, en zuivere onkosten voor opgedrongen (tegen)staalnames.

Het erge is: behalve dit bezwaar maken, is de boer standaard in fout? De meetmethode en/of de labo's en/of de logica deugen niet. Is het de bedoeling van MAP6 dat we NIET meer kunnen bemesten (0kg/ha)? De restwaardes zijn groter dan wat we bemesten en wat de plant opneemt?"

8. Bij het thans bestreden besluit van 27 mei 2021 beantwoordt het afdelingshoofd van de Mestbank het ingediende bezwaarschrift.

Verzoekster wordt er bij brief van 3 juni 2021 over ingelicht dat het antwoord op haar bezwaarschrift op het Mestbankloket kan worden teruggevonden.

Het bestreden besluit luidt:

“Waarom kreeg u deze maatregelen voor 2021?

In opdracht van de Mestbank werd het nitraatresidu bepaald op perceel 3. Er werd 136 kg nitraatstikstof per ha gemeten. Dit is boven de eerste drempelwaarde. Hierdoor kreeg u maatregelen voor 2021.

Wat schreef u in uw bezwaar?

U stelt zich vragen bij het grote verschil tussen de resultaten van de eerste en de tweede staalname. U heeft dit besproken met de staalnemer van BDB maar hij had ook geen verklaring. De opgelegde maatregelen maken het voor u onmogelijk om nog ernstig te kunnen boeren. U stelt zich vragen bij

de meetmethode en de werking van de labo's. U vraagt zich af waar het beleid zich op baseert en u heeft kritiek op MAP6.

Verslag van ons onderzoek

- Als er tussen een controlestaal en een tegenstaal een verschil zit, dan is dat niet abnormaal. Dit kan in uw geval deels een gevolg zijn van het tijdsverschil van bijna drie weken tussen de twee staalnamedata. Maar waarschijnlijk is het verschil hier vooral een gevolg van de meetonzekerheid en de veldvariabiliteit. Die zorgen ervoor dat er altijd een verschil is tussen 2 metingen. Het absolute verschil tussen beide stalen, lijkt groot maar is niet abnormaal.

Vermoedelijk lag het reële nitraatresidu tussen beide gemeten waarden in. Uit deze variatie kunnen op zich geen conclusies getrokken worden in verband met de geldigheid van de staalnames zelf.

- Alle labo's die nitraatresidustaalnames uitvoeren en analyseren zijn erkende labo's. Om deze erkenning te verkrijgen, moeten ze voldoen aan de erkenningscriteria waarbij het toepassen van 'het Compendium 'Bemonsterings- en analyseprocedures voor mest, bodem en veevoeder in het kader van het Mestdecreet' een bindende voorwaarde is. De erkende laboratoria worden niet alleen voor het verkrijgen van de erkenning maar ook daarna continu opgevolgd om te controleren of ze blijvend aan de erkenningsvoorwaarden voldoen. Jaarlijks moeten ze deelnemen aan ringtesten, zowel voor de bemonstering als voor de analyse. Zij worden ge-audit door het VITO op het correct toepassen van het compendium en ondergaan blinde (onverwachte) controles.

- Uw kritiek omtrent MAP 6 kan de Mestbank niet aanvaarden. De Mestbank hoort niet tot de wetgevende macht maar wel tot de uitvoerende macht. Uw argumentatie heeft geen betrekking op de toepassing van de wetgeving, maar is een kritiek op de wetgeving zelf.

[...]

Besluit

Uw bezwaar is ongegrond. De maatregelen blijven behouden”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van de verwerende partij

9. Verzoekster zet haar belang als volgt uiteen in haar verzoekschrift:

“Vooreerst wordt verzoekster geconfronteerd met bijzondere onzekerheid. Indien de betrokken stalen van 2020 reeds een te hoge drempelwaarde weergeven hoewel er minder mest werd opgevoerd dan voorzien, hangt er een zwaard van Damocles boven het hoofd van verzoekster betreffende haar gehele bedrijfsvoering. Zeker nu er aanzienlijke verschillen in de resultaten van staalnames worden vastgesteld, blijft verzoekster in

onzekerheid achter betreffende haar exploitatie- en bemestingsmogelijkheden.

Ingevolge de bestreden beslissing kreeg verzoekster bijkomende maatregelen opgelegd voor 2021, niettegenstaande verzoekster in de voorgaande jaren reeds minder mest had opgevoerd dan toegestaan, wegens de overschrijding van de eerste drempelwaarde in het tegenstaal.

Verzoeker wordt thans door de bestreden beslissing geconfronteerd met maatregelen die de werking van haar landbouwbedrijf negatief beïnvloeden.

Een perceel krijgt een negatieve beoordeling vanaf een overschrijding boven de eerste drempelwaarde, zoals *in casu*.

Verzoekster moet door de overschrijding in het jaar 2020, in het jaar 2021 op eigen kosten het nitraatresidu laten bepalen, niet enkel op het betrokken perceel, maar door een bedrijfsevaluatie.

Bovendien kan verzoekster geen derogatie aanvragen voor het jaar 2021.

(...)

Bovendien zal verzoekster op eigen kosten een bedrijfsevaluatie moeten laten uitvoeren. Daarbij wordt een aantal percelen aangeduid, rekening houdend met de teelten op het bedrijf en de grootte van het bedrijf, dat bemonsterd moet worden. Een perceel moet bovendien altijd in zijn geheel bemonsterd worden, wat betekent dat er per begonnen schijf van twee hectare een staal genomen moet worden. Dit blijkt uit artikel 15 § 3 en § 5 Mestdecreet:

(...)

Indien de bedrijfsevaluatie bovendien opnieuw boven de eerste drempelwaarde zou uitkomen, zijn er nog verdere gevolgen. Zodra de eerste drempelwaarde overschreden wordt, moet verzoekster het jaar nadien niet enkel opnieuw - op eigen kosten - een bedrijfsevaluatie laten doen, maar moet zij eveneens een bemestingsplan en teeltfiches bijhouden voor alle percelen in de bedrijfsexploitatie.

Indien de tweede drempelwaarde zou worden overschreden, moet zij zich bijkomend - en opnieuw op eigen kosten - laten begeleiden door een gecertificeerde adviesinstantie en hun adviezen opvolgen en toepassen.

Verzoekster ondervindt ingevolge de bestreden beslissing dus niet enkel gevolgen voor haar bedrijfsexploitatie in 2021, maar ook voor de jaren nadien.

De bestreden beslissing heeft een bijkomende administratieve last tot gevolg, alsook een beperking in de mogelijkheden van de bedrijfsexploitatie. Maar niet in het minst brengt dit een aanzienlijke kost met zich mee voor verzoekster.

Na de beoogde nietigverklaring, beoogt verzoekster een herstelbeslissing te bekomen waarbij geen rekening wordt gehouden met de onbetrouwbare stalen en de maatregelen komen te vervallen”.

10. De verwerende partij betwist het belang van verzoekster als volgt in de laatste memorie:

“Het jaar 2021 is verstreken zonder dat de verzoekende partij een derogatie heeft aangevraagd. De verzoekende partij heeft ook nagelaten de schorsing te vragen van de bestreden beslissing op een tijdstip waarop zij nog nuttig om derogatie had kunnen vragen. De gebeurlijke nietigverklaring van de bestreden beslissing kan er niet toe leiden dat de verzoekende partij in het jaar 2021 meer mest mag opbrengen dan de maximale bemestingsnorm. [...] Aangezien bij de verzoekende partij slechts een eenmalige overschrijding tussen de eerste en tweede drempelwaarde op één perceel werd vastgesteld, heeft de Mestbank uiteindelijk niet meerdere percelen aangeduid voor een bedrijfsevaluatie in 2021 maar slechts één perceel voor een perceelsevaluatie.^[...] Het resultaat van de staalname op het aangeduide perceel lag beneden de eerste drempelwaarde waardoor er geen verdere gevolgen zijn voor de verzoekende partij voor 2022.^[...] De door de verzoekende partij gevreesde nadelige gevolgen voor haar bedrijfsvoering op langere termijn, blijken dus louter hypothetisch geweest te zijn. [...] In zoverre het belang van de verzoekende partij geënt was op de mogelijkheid om alsnog gebruik te maken van de derogatieregeling en het vermijden van nadelige gevolgen voor haar bedrijfsvoering op langere termijn, is het niet langer actueel en dient het verzoek tot nietigverklaring onontvankelijk verklaard te worden”.

Beoordeling

11. Verzoekster koppelt haar belang bij het beroep aan de verplichte uitvoering van een bedrijfsevaluatie en ook aan de onmogelijkheid om derogatie aan te vragen voor het jaar 2021.

12. Krachtens artikel 19, eerste lid, RvS-wet, kan een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld door iedere partij die doet blijken van een belang. Het begrip “belang” wordt niet gedefinieerd in de wet, en de wetgever heeft het aan de Raad van State overgelaten dat begrip inhoudelijk te omschrijven (*Parl.St.* Kamer 1936-37, nr. 211, 34, en nr. 299, 18). De bedoeling van het vereiste dat iemand er belang bij moet hebben om in rechte op te treden is rechtszekerheid te bieden en te zorgen voor een goede rechtsbedeling. Volgens het Grondwettelijk Hof hoort die voorwaarde niet restrictief of formalistisch te worden toegepast en is ze ingegeven door de bezorgdheid de *actio popularis* te weren (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, B.4). Het Europees Hof voor de

Rechten van de Mens oordeelt dat het aan de nationale rechtscolleges staat de interne procedureregels te interpreteren en dat de partijen “er normaal gesproken van [moeten] uitgaan dat die regels toegepast worden” (zie onder andere: EHRM 17 juli 2018, *Vermeulen v. België*, verz. 5475/06, § 44; 2 juni 2016, *Papaioannou v. Griekenland*, verz. 18880/15, § 39; 15 september 2016, *Trevisanato v. Italië*, verz. 32610/07, § 32), inzonderheid wanneer de ontvankelijkheid van een beroep afhangt van uitvoerige rechtspraak (EHRM 15 september 2016, *Trevisanato*, l.c., § 43), overvloedige rechtspraak (EHRM 2 juni 2016, *Papaioannou*, l.c., 18880/15, § 46) en vaste rechtspraak (EHRM (Grote Kamer) 5 april 2018, *Zubac v. Kroatië*, verz. 40160/12, § 88). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt ook de “rol van de voltallige vergadering van een hoog rechtscollege zoals de Raad van State”, die er met name in bestaat “de interpretatie van een wetsbepaling definitief vast te stellen en zo de rechtsonzekerheid weg te nemen die ter zake kon bestaan”, alsook het belang van de arresten van die voltallige vergadering voor de rechtszekerheid (EHRM 23 mei 2019, *Sine Tsaggarakis A.E.E.*, verz. 17.257/13, § 49 en §§ 58 tot 60); het Hof oordeelt dat de procedurele rechten en verplichtingen normaliter samengaan zodat een partij de gevolgen moet dragen van de procedurele vergissingen die objectief aan haar te wijten zijn (EHRM (Grote Kamer) 5 april 2018, *Zubac v. Kroatië*, verz. 40160/12, §§ 90, 93, 114 en 121), in het bijzonder wanneer ze door een raadsman wordt bijgestaan (EHRM (Grote Kamer) 5 april 2018, *Zubac v. Kroatië*, verz. 40160/12, §§ 111 en 116-117; EHRM 16 februari 2012, *Tourisme d'affaires v. Frankrijk*, verz. 17814/10, § 22).

Volgens de arresten van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nrs. 243.406 van 15 januari 2019 en 244.015 van 22 maart 2019 enerzijds, en de vaste rechtspraak anderzijds, beschikt een verzoekende partij over het rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventuele nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook. Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan staat het aan

haar om bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven. Doet een verzoekende partij dat, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden.

13. Wat betreft de onmogelijkheid voor verzoekster om derogatie aan te vragen voor het jaar 2021, dient niet alleen te worden vastgesteld dat verzoekster heeft nagelaten om zo'n derogatie aan te vragen, bovendien kan een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing aan verzoekster het met haar beroep beoogde direct en persoonlijk voordeel, met name de mogelijkheid om een derogatie aan te vragen voor het jaar 2021, niet verschaffen.

14. Wat betreft de vrees voor een verplichte uitvoering van een bedrijfsevaluatie, moet worden vastgesteld dat slechts één perceel voor een perceelsevaluatie in 2021 werd aangeduid en dat de resultaten daarvan niet hebben geleid tot verdere gevolgen voor het jaar 2022. De door verzoekster gevreesde nadelige gevolgen voor haar bedrijfsvoering blijken aldus louter hypothetisch te zijn geweest.

15. De conclusie is dat de exceptie van de verwerende partij gegrond is.

Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf mei tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams